



Raadsvoorstel

Onderwerp: Rapportage onderzoek De Tirrel
Datum: 7 juli 2021
Agendapunt: 04.C.
Behandeling: Besluitvormend
Portefeuille-
houder(s): Wethouder K. Rutgers
Steller: Wilbert Kroesen (Ecorys)

1. Samenvatting

De Tirrel wordt een unieke voorziening waar zorg van kwetsbare ouderen, primair onderwijs, binnensport en ontmoeting in Winsum gecombineerd gaan worden. Op 13 oktober 2020 hebt u extra krediet ter beschikking gesteld om de Tirrel mogelijk te maken. Er is op die dag een motie door u aangenomen, waardoor een extern bureau gevraagd kon worden onderzoek te doen naar het proces en de besluitvorming rond de Tirrel vanaf het prille begin (2013) tot het eind van 2020. Hierbij moest worden ingegaan op de informatievoorziening aan de raad en wat daaruit kan worden geleerd voor de kaderstellende en controlerende taken van de raad inzake grote projecten. Het bureau Ecorys heeft verslag gedaan van dit onderzoek en dat bieden wij u bij dit raadsvoorstel aan.

Wij hebben Ecorys ook nog een tweede onderzoek laten doen naar hoe de ambtelijke organisatie het project De Tirrel heeft uitgevoerd tot en met de aanbesteding in 2020 en dit is gelegd langs de lat van de methode van projectmatig werken, zoals Het Hogeland die zelf heeft gedefinieerd. Ook daar hebben we diverse lessen uit getrokken. Dat rapport wordt u separaat aangeboden met daarbij een raadsmemo. U kunt die bevindingen betrekken bij uw oordeel over bijgaand raadsvoorstel.

Het onderzoeksrapport over de besluitvorming rond de Tirrel, vindt u hierbij. Het college herkent zich in het onderzoeksrapport. Veel van wat de onderzoekers constateren is grotendeels in eerder overleg met uw raad gedeeld. De belangrijkste constateringen over de informatievoorziening aan de Raad en de wijze waarop de Raad haar werk (niet) heeft kunnen doen, is in een raadsmemo van 26 september 2020, met de titel: 'Leermomenten besluitvormingsproces De Tirrel' met u gedeeld.

Bijgaand rapport zet nu, bijna tien maanden later, nog veel preciezer uiteen hoe het een en ander is gelopen en welke lessen wij daaruit kunnen trekken. We hebben inmiddels maatregelen getroffen om het project De Tirrel beter te organiseren en voegen daar naar aanleiding van dit rapport nog een aantal maatregelen aan toe. Een drietal maatregelen leggen wij hier u ter besluitvorming voor in dit raadsvoorstel.

Beide rapporten van Ecorys zullen worden betrokken bij het verder uitwerken van onze werkwijze 'Grote Projecten', waarover we u na de zomer zullen informeren.

2. Gevraagd of voorgesteld besluit

De raad wordt voorgesteld om, na kennisname van het onderzoeksrapport van Ecorys, de volgende besluiten te nemen:

- het instellen van een raadsoverleg voor de grote projecten;
- het verplichtstellen van een investerings- en exploitatiebegroting voor de grote projecten, in fase-documenten;
- het verplichtstellen om een contingentieparagraaf op te nemen in de risicoanalyse van elk fase-document.

3. Inleiding

3.1 Aanleiding

De Tirrel wordt gerealiseerd aan de Meeden in het dorp Winsum en biedt onderdak aan O.B.S. Tiggeldobbe, C.B.S. De Piramiden, De Twaalf Hoven, sporthal, kinderopvang, dagbesteding en andere maatschappelijke voorzieningen. Het project brengt leerlingen uit het basisonderwijs samen onder één dak en integreert dit 'dak' met de huisvesting en dagbesteding van circa 75 kwetsbare ouderen met dementie, ouderen met somatische aandoeningen en revaliderende personen, overige voorzieningen voor kinderen en ouderen, het binnensport-verenigingsleven van Winsum en ontmoetingsruimte voor de inwoners van de omliggende wijken.

Op 13 oktober 2020 heeft u besloten in te stemmen met het ophogen van het krediet voor het project de Tirrel. Daarmee kan het project de Tirrel worden uitgevoerd. Er is op die dag een motie door de raad aangenomen, waardoor een extern bureau gevraagd kon worden onderzoek te doen naar het proces en de besluitvorming rond de Tirrel vanaf het prille begin (2013) tot einde 2020. Het bureau Ecorys heeft verslag gedaan van dit onderzoek en dat rapport bieden wij u hierbij aan. Omdat met dit onderzoek de motie van de raad tot uitvoering werd gebracht, is Ecorys bij de uitvoering van het onderzoek bijgestaan door een klankbordgroep van de raad, bestaande uit het presidium.

In de opdracht voor het onderzoek werd benadrukt dat het evaluatieonderzoek niet is bedoeld om bestuurlijke verantwoordelijkheid af te leggen over de historische gang van zaken. Het was de intentie te onderzoeken welke maatregelen moeten worden genomen om te voorkomen dat een dergelijke situatie zich opnieuw kan voordoen bij de uitvoering van (andere) grote projecten. In het rapport heeft Ecorys verslag gedaan van haar onderzoek. Het College kan zich vinden in de voorstellen van Ecorys en legt derhalve deze voorstellen nu aan u voor, ter vaststelling en besluitvorming. Daarmee wordt uitvoering gegeven aan de eerder genoemde motie van de raad (zie bijlage I rapport Ecorys).

Wij hebben Ecorys ook nog een tweede onderzoek laten doen naar hoe de ambtelijke organisatie het project De Tirrel heeft uitgevoerd tot en met de aanbesteding in 2020 en dit is gelegd langs de lat van de methode van projectmatig werken, zoals Het Hogeland die zelf heeft gedefinieerd. Ook daar hebben we diverse lessen uit getrokken. Dat rapport wordt u separaat aangeboden met daarbij een raadsmemo. U kunt die bevindingen betrekken bij uw oordeel over bijgaand raadsvoorstel.

3.2 Bevoegdheid raad

De gemeenteraad geeft de beleidsmatige kaders, heeft het budgetrecht en besluit over het beschikbaar stellen van krediet. In het volgende gedeelte gaat Ecorys in op de vraag hoe bij het project de Tirrel is omgegaan met de taken en bevoegdheden van de raad.

Ecorys constateert dat de raad van Winsum niet voldoende is geïnformeerd over de realisatieovereenkomst van de Tirrel en over de twee bouwkostenramingen bij het definitief ontwerp (DO). Het bouwkrediet van de raad van Winsum voor de Tirrel was gebaseerd op een bouwkostenraming bij het voorlopig ontwerp (VO), opgesteld in 2017. Omdat de bouwkostenramingen bij het DO, van eind 2018 en begin 2019, niet zijn gedeeld met de raden van zowel Winsum als Het Hogeland en omdat beide raden (voor zover bekend) ook geen inzage hebben gehad in de realisatieovereenkomst, ontstond in 2020 verwarring over de noodzaak om het krediet voor de Tirrel te verhogen. Hierover is reeds bestuurlijke verantwoording afgelegd, onder andere in een raadsmemo van 26 september 2020. Bij de bepaling van de governance-structuur voor de Tirrel zijn er volgens Ecorys in de realisatieovereenkomst keuzes gemaakt die wellicht anders hadden gemoeten, zoals de verhouding tussen de stuurgroep en het BOROK en de positie van de ambtelijk projectleider in verhouding tot de procesbegeleiders. Dit aandachtspunt is inmiddels opgepakt bij de aanpassing van de organisatie van het project de Tirrel.

Verder wijst Ecorys er op dat de gemeente, vanuit de realisatieovereenkomst, verplichtingen is aangegaan – zoals over de grondkosten, de verdeling van de kosten tussen Stichting de Hoven en de gemeente, ten aanzien van de maatschappelijke ruimte¹ en ten aanzien van de garantstelling naar Stichting de Hoven² – die beter aan de raad uitgelegd hadden kunnen worden. Ook dat is eerder door het college in haar brief van 26 september 2020 toegegeven.

Naar mening van Ecorys is hierbij geen sprake geweest van (bewuste) onzorgvuldigheid, maar van een ongelukkige samenloop van omstandigheden, waarbij de gemeentelijke herindeling een grote rol heeft gespeeld. Niettemin is het college van mening dat zij verantwoordelijk is voor de gang van zaken en daarvoor heeft zij ook al eerder verantwoording afgelegd. De betrokken portefeuillehouder heeft daar in september 2020 de uiterste consequentie aan verbonden.

3.3 Wettelijk of beleidskader

De gemeente heeft een taak in het voorzien in huisvesting voor onderwijs en sport.

3.4 Historische context

Het historisch procesverloop van het project de Tirrel vanaf het begin in 2013 tot eind 2020 is beschreven in hoofdstuk 3 van het rapport van Ecorys.

4. Beoogd resultaat (of effect)

Doelen project de Tirrel

De nieuwbouw betreft voorzieningen die op dit moment in Winsum in sterk verouderde gebouwen gehuisvest zijn. Investeren in gezamenlijke nieuwbouw is financieel aantrekkelijker dan investeren in nieuwbouw of renovatie van gebouwen afzonderlijk. De maatschappij verandert en daarmee ook de vraag naar andere soorten van dienstverlening, mede in het licht van verdergaande ontgroening en vergrijzing. Door nieuwbouwinitiatieven van verschillende partijen te combineren en te integreren wordt beoogd een beter gebouw te maken in gezamenlijkheid dan ieder voor zich kan realiseren. Beter omdat er samen meer ruimte gebruikt kan worden door intensievere benutting en dubbelgebruik. Beter omdat activiteiten gebruik kunnen maken van elkaars tijd, kennis en ervaring, zowel bij leerlingen, bewoners als personeel. Door deze combinatie wil het gemeentebestuur het mogelijk maken een centrum te realiseren, waarbij welbevinden van bewoners, families, kinderen, personeel en overige betrokkenen, centraal staat en wordt vergroot.

¹ Ecorys heeft deze drie aspecten inhoudelijk uitgewerkt in paragraaf 4.3 van haar rapport.

² De gemeentelijke garantstelling van 28 augustus 2017 werd als bijlage 18 bij de realisatieovereenkomst gevoegd. In die bijlage staat dat bij de latere definitieve garantstelling een plafondbedrag voor de garantstelling zou worden afgesproken.

Vertrouwen en enthousiasme in het project

Het is van groot belang dat de Tirrel weer in het nieuws komt voor wat het is en kan worden. De procedure rond de verhoging van de kredietstelling voor het project in de tweede helft van 2020 heeft er toe geleid dat het enthousiasme van veel inwoners en direct betrokkenen voor het project wat is ondergesneeuwd. De gemeente spreekt met partners Stichting de Hoven en schoolbesturen over een aanpassing van de organisatie van het project. Door de organisatie van project de Tirrel te richten op enerzijds het bouwproces en anderzijds op toekomstig gebruik van het gebouw, kan het enthousiasme en vertrouwen weer zichtbaar worden.

Verbetering kaderstellende en controlerende rol raad bij grote projecten

Met de voorstellen voor de organisatie van de grote projecten, is de raad beter in staat om haar kaderstellende en controlerende taken bij de grote projecten in te vullen. In het tweede evaluatierapport doet Ecorys verdergaande aanbevelingen voor de verbetering van de organisatie van grote projecten. U krijgt dat rapport separaat aangeboden met een begeleidend raadsmemo. Zo maken we werk van de vragen en wensen vanuit de gemeenteraad en zetten we stappen in het verder professionaliseren van de organisatie van grote projecten.

5. Toelichting voorstellen

5.1 Argumenten/motivering

Als de raad niet beschikt over cruciale informatie, kan ze ook niet kordaat handelen. Daardoor kan de raad haar kaderstellende en controlerende taken bij grote projecten niet uitvoeren. Bij het project de Tirrel is bepaalde informatie over het project, die relevant is voor de kaderstellende en controlerende taken, niet tot de raad doorgedrongen. Om in de toekomst te voorkomen dat cruciale informatie over grote projecten niet tot de raad doordringt wordt een aantal aanbevelingen gedaan.

5.2 Voorstellen voor de verbetering van de taken van de raad bij de grote projecten

Eerder is besloten dat, op verzoek van de raad, in de PC-stukken een paragraaf *projecten* wordt opgenomen. Ecorys constateert dat hierdoor beter invulling worden gegeven aan de kaderstellende rol van de raad en aan de wijze van verantwoording aan de raad inzake voortgang van het project (controlerende taak). Dit blijft dan echter, naar de verwachting van Ecorys, vooral beperkt tot de bespreking van de totaalstand van de grote projecten. Daarom doet Ecorys aanvullende aanbevelingen, die hieronder als voorstellen voor besluitvorming door de raad zijn geformuleerd.

Voorstel 1: instelling raadsoverleg grote projecten

De betrokkenheid van de raad bij de grote projecten vanuit haar wettelijke taken kan verder verbeterd worden. De mogelijke implicaties van deze grote projecten voor de gemeentelijke financiële huishouding en het belang hiervan voor de leefbaarheid in de gemeente zijn dermate groot dat deze de instelling van een speciaal raadsoverleg rechtvaardigen.

In een specifiek raadsoverleg over grote projecten kunnen fase-documenten worden behandeld. De nieuwe methode voor projectmatig werken, die de gemeente momenteel aan het invoeren is bij de grote projecten, voorziet in deze fase-documenten. Deze methode voorziet in de afsluiting van elke projectfase met een document, waarin ook vooruit wordt gekeken door in te zoomen op de onderdelen organisatie, tijd, kwaliteit (gewenst programma), geld en risico's. De raad houdt dan, via dit raadsoverleg, een compleet en actueel beeld over voortgang van grote projecten en over financiële consequenties in termen van voorbereidings- en realisatiekredieten.

Voorstel 2: verplichting van investerings- en exploitatiebegroting in elk fase-document

Daarnaast moet de gemeente voor alle grote projecten gaan beschikken over een actuele en complete investerings- en exploitatiebegroting. Deze begrotingen moeten worden

geactualiseerd bij elke fase en bij het fasedocument worden gevoegd. Het ontbreken van met name een complete en actuele investerings- en exploitatiebegroting bleek bij de discussie rond de verhoging van het krediet voor het project de Tirrel een onaangename verrassing.

Voorstel 3: verplichting van contingentieparagraaf bij de risico-analyse van elk fasedocument

Voor veel raadsleden moeten de afspraken in de realisatieovereenkomst onduidelijk zijn gebleven, onder meer omdat de raad (naar het zich laat aanzien) geen inzage heeft gehad in deze overeenkomst en de bijbehorende bijlagen. Dit had voorkomen kunnen worden door vooraf te regelen dat de raad inzage kreeg in deze overeenkomst, zoals was toegezegd. In de contingentieparagraaf van fasedocumenten kunnen dergelijke zaken vooraf overwogen worden. In zo'n paragraaf worden mitigerende maatregelen opgenomen voor gebeurtenissen die zowel een grote kans op optreden hebben als een grote impact op het project. De gemeentelijke herindeling was bijvoorbeeld zo'n gebeurtenis inzake het project De Tirrel.

5.3 Risico's

In paragraaf 3.3 van haar rapport gaat Ecorys in op de risicobeheersing bij het project de Tirrel in de periode 2013 tot en met 2020. Risicomanagement wordt een relevant onderdeel van de nieuwe wijze van projectmatig werken die de gemeente invoert voor haar grote projecten. Het tweede en derde besluit in dit raadsvoorstel voorzien in de verdere verbetering van dit onderdeel (risicomanagement), vanuit de optiek van de kaderstellende en controlerende taak van de raad bij grote projecten.

6. Financiële aspecten en wijze van dekking

Zie paragraaf 5.2.

7. Inbreng belanghebbenden

De samenwerkingspartners namen deel aan het onderzoek. Het college heeft inmiddels met de Stichting de Hoven gesproken over de resultaten van de onderzoeken van Ecorys en over de aanpassing van de projectorganisatie die daaruit voortvloeit.

8. Vervolgtraject

8.1 Uitvoering

Het college zal de uitvoering van de voorstellen van Ecorys ter versterking van de kaderstellende en controlerende taken van de raad bij grote projecten, ter hand nemen en zal samen met de partners de organisatie van het project de Tirrel zodanig aanpassen dat het enthousiasme voor het project weer de overhand krijgt.

8.2 Tijdspad

Direct na de besluitvorming van de raad over de voorstellen, zullen wij de uitvoering van deze voorstellen ter hand nemen.

8.3 Communicatie

Communicatie verloopt in afstemming met Stichting De Hoven aangezien deze medeopdrachtgever is van de Tirrel.

8.4 Evaluatie

Wij nemen de aanbeveling van Ecorys over om aan het eind van het project, na de oplevering en ingebruikname van het gebouw en het omliggende terrein, een einddocument op te stellen over de uitvoering van het project. Deze evaluatie zal betrekking hebben op de periode vanaf de start van de bouw tot en met de ingebruikname van het gebouw, zowel in organisatorische zin als in financiële zin. Wij zullen u te zijner tijd hierover informeren.

Winsum, 01 juni 2021.

Burgemeester en wethouders van de gemeente Het Hogeland,

Gemeentesecretaris,

Burgemeester,

Paul van Vilsteren

Henk Jan Bolding

Bijlage:

Ecorys: "De Tirrel Winsum - informatievoorziening gemeenteraad" (19 april 2021)